

# **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ МГП В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**БАТЫРЬ В. А.\***

Россия в силу своего географического положения и своей исторической судьбы, безусловно, оказывала и будет оказывать влияние на ход развития человечества. Решая вопросы обеспечения собственной безопасности, она вносит свой вклад в безопасность всей планеты, о чем свидетельствуют международно-правовые обязательства, принятые Российской Федерацией и ее Вооруженными Силами. Являясь постоянным членом Совета Безопасности ООН, Россия несет особую ответственность за поддержание мира и международной безопасности на планете. В этой связи следует особо подчеркнуть роль, которую страна призвана сыграть в имплементации норм международного гуманитарного права.

Призрак новой мировой войны отошел в прошлое, но говорить о прочных гарантиях мира и безопасности для народов Земли пока еще преждевременно. Более 30 вооруженных конфликтов ежегодно — вот реальная статистика конфликтогенности последних лет уходящего тысячелетия<sup>1</sup>. В вооруженных конфликтах последнего десятилетия в Азии и Африке, на Среднем Востоке, в Европе (на Балканах) и в некоторых странах-членах СНГ выплеснулись противоречия культурного и религиозного порядка, этническая ненависть, был отмечен беспрецедентный разгул насилия, неисчислимые страдания гражданского населения. Результатом этого, как правило, остаются нерешенные вооруженным путем проблемы, мешающие восстановлению мира. Вышесказанное доказывает необходимость поставить предел разгулу насилия во время вооруженных конфликтов, а, значит, и необходимость соблюдения норм международного гуманитарного права.

На всем протяжении истории сменяющие друг друга цивилизации неизменно старались ограничить насилие, в особенности в период вооруженных столкновений. В течении долгого времени речь шла о

---

\* Подполковник юстиции, кандидат юридических наук, адъюнкт кафедры военного права Военного университета

соблюдении обычных норм на поле брани, и лишь в середине прошлого века началась кодификация этих норм посредством заключения договоров, что позволило уточнить и закрепить их содержание. Война стала превращаться из политического явления и акта вооруженной борьбы в юридический процесс, в котором нормы права все больше определяют способ ее ведения, лицо и характер и тем самым создают предпосылки для обеспечения прочного мира<sup>2</sup>. Примечательным фактом последнего времени стало исследование Р. Кольба<sup>3</sup> о происхождении терминологической пары *jus ad bellum/jus in bello*, которая вошла в практическое употребление в конце 40-х годов XX века. Простое право прибегать к войне (*jus ad bellum*) в меньшей степени является предметом интереса правоведов, поскольку является проблемой материальной правомерности войны (война как санкция). Международное гуманитарное право концентрирует внимание на формальном регулировании войны (регламентация начала и окончания военных действий, прав и обязанностей воюющих сторон), т. е. на проблемах, возникающих после вопроса относительно субъективного права прибегать к войне, и не касается причин, мотивов и целей вооруженного насилия. Вряд ли можно принять предложение польского юриста А. Клафковского именовать систему норм, объединяющую *us ad bellum* и *jus in bello*, “военным правом”<sup>4</sup>.

24 апреля 1863 г. в Вашингтоне в ходе гражданской войны между Севером и Югом 91861—1865 гг.) президент США Линкольн обнародовал “Инструкцию для Командования сухопутной армией США”<sup>5</sup>. Текст Инструкции был написан Фэнсисом Либером. Инструкция (или, как ее часто называют, Кодекс Либера) содержала подробные правила, относящиеся ко всем аспектам сухопутной войны. Она, несмотря на то, что была частью внутреннего законодательства страны и выражала понимание суверенитета государства, послужила образцом кодификации международного гуманитарного права.

Следует подчеркнуть первостепенную роль, которую сыграла Россия в развитии международного гуманитарного права. Именно по инициативе российского правительства в 1868 г. в Санкт-Петербурге состоялась одна из первых конференций, заложивших основы этого права. Эта конференция определила общие принципы ведения военных действий, которые сохранили свою значимость по сей день<sup>6</sup>. Инициатива созыва в 1899 г. первой Международной конференции мира в Гааге, которая дала импульс кодификации законов и обычаев войны, тоже принадлежала правительству России. на основании эти международных соглашений был составлен “Наказ Русской армии о законах и обычаях сухопутной войны”, Высочайше утвержденный 14 июля 1904 г. и 27 ап-

реля 1912 г. как особое приложение соответственно к Уставам полевой службы 1904 и 1912 годов<sup>7</sup>. И в наши дни, век спустя, Наказ является не только историческим памятником права, но и образцом внутригосударственного имплементационного акта.

Под **международным гуманитарным правом** (МГП) следует понимать совокупность конвенционных и обычных норм, регулирующих отношения между участвующими в вооруженном конфликте и затронутыми им субъектами международного права по поводу применения средств и методов вооруженной борьбы, защиты раненых, больных, военнопленных и гражданского населения, устанавливающих ответственность государств и отдельных лиц за нарушение этих норм. Практическое значение принятия норм международного гуманитарного права состоит в следующем. Во-первых, особенности ведения военных действий принимались в расчет на каждом этапе кодификации норм международного гуманитарного права. Во-вторых, военнослужащие более всех выигрывают от того, что это право существует.

Реформа правовой системы Российской Федерации нацелена на достижение нового качественного состояния российского общества, утверждение демократических традиций в жизнедеятельности государства на основе восприятия основных принципов и норм международного права в законодательстве России. Эффективность международного гуманитарного права определяется реальными результатами, достигнутыми в ходе применения его норм. Для достижения желаемых результатов государства еще в мирное время принимают различные меры правового и организационного характера, а также меры по распространению знаний.

Примерное поведение государств и иных субъектов международного права, направленное на осуществление целей международных норм и выражающееся в соответствующих их действиях или в воздержании от действий, составляет процесс, обозначаемый в международно-правовой науке и практике как **имплементация норм международного права**. Термин “имплементация” получил широкое распространение в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и ее органов, во многих международных конвенциях и других международно-правовых актах и буквально означает “претворение в жизнь в соответствии с определенной процедурой”, “обеспечение практического результата и фактического выполнения конкретными средствами”.

Международное право в целом, за исключением тех норм, которые адресованы международным организациям<sup>8</sup>, осуществляется при помощи внутригосударственного права. Нормы МГП обязывают государство в целом, а не отдельные его органы или должностных лиц. Законода-

тельство РФ призвано конкретизировать международно-правовые обязательства, определяя органы государства и должностных лиц, ответственных за выполнение норм МГП. Выделяют два способа помощи внутригосударственного права при исполнении положений международного права. **Первый** заключается в исполнении положений, направленных на регулирование чисто межгосударственных отношений, когда начинает действовать определенная часть механизма государства. Нормы внутригосударственного права призваны обеспечить наилучшее функционирование этого механизма. **Второй** заключается в исполнении положений, имеющих целью достижение определенного урегулирования отношений с участием субъектов внутригосударственного права (индивидов и юридических лиц). Исполнение таких положений международного права требует либо издания новых материальных норм внутригосударственного права, изменения либо отмены уже существующих норм, либо применение внутри страны самих предписаний норм международного права для регулирования отношений с участием субъектов внутригосударственного права<sup>9</sup>. Для того, чтобы быть способными регулировать отношения с участием физических и юридических лиц, содержащиеся в международном праве правила должны войти в правовую систему страны в установленном ею порядке. Это процесс обычно именуют “трансформацией”, имея в виду преобразование норм международного права в нормы национального права<sup>10</sup>. Этот термин можно встретить в трудах Д. Анцилотти, Дж. Шварценбергера, Д. Б. Левина, Г. И. Тункина, А. Н. Талаева, С. В. Черниченко и других. При этом большинство авторов, применяющих этот термин, считают его условным, указывая на некоторую его неточность. Однако он достаточно широко применяется в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и ее органов, в решениях международных организаций и иных международно-правовых актах. Многие юристы-международники также используют этот термин в своих трудах<sup>11</sup>.

Имплементация<sup>12</sup> (от англ. implementation — осуществлять, обеспечить выполнение<sup>13</sup>) буквально означает “претворение в жизнь в соответствии с определенной процедурой”<sup>14</sup>, “обеспечение практического результата и фактического выполнения конкретными средствами”<sup>15</sup>. В справочной литературе можно встретить следующие определения. “Имплементация — в широком смысле означает осуществление международно-правовых и внутригосударственных норм во исполнение международно-правовых, а также создание на международном и внутригосударственном уровнях условий для такого осуществления”<sup>16</sup>. “Имплементация (международного права) — фактическая реализация международных обязательств на внутригосударственном уровне; осу-

ществляется путем трансформации международно-правовых норм в национальные законы и подзаконные акты”<sup>17</sup>. Мы полагаем, что имплементация норм международного права *в широком смысле* — это совместная организационно-правовая деятельность государств и международных организаций, направленная к осуществлению целей международно-правовых норм на международном уровне. Под имплементацией норм международного права *в узком смысле* следует понимать осуществление норм международного права на территории государства в сфере действия внутригосударственного права при помощи последнего в соответствии с определенной процедурой, обеспечиваемое организационно-правовой деятельностью органов государства, направленной на фактическое выполнение принятых государством международных обязательств.

По характеру правореализующих действий можно выделить четыре **формы** имплементации: соблюдение, исполнение, использование и применение. *Соблюдение* имеет особое значение для имплементации норм, содержащих запреты, и состоит в том, что субъекты МГП реализуют свои юридические обязанности посредством воздержания от определенных действий. Особенность *исполнения* выражается в том, что субъекты должны, независимо от собственного желания, совершать активные действия, предусмотренные нормами МГП. Особенность *использования* состоит в том, что субъекты могут совершать действия, которые дозволены нормами МГП. *Применение* (в специальном смысле) представляет собой осуществление властных полномочий при решении конкретных вопросов на основе юридических норм. Содержание правоприменительной деятельности выражается в издании на основе норм права индивидуализированных правовых предписаний (актов применения МГП) и осуществляется во взаимоотношениях субъектов МГП. На внутригосударственном уровне нормы МГП применяются не непосредственно, а опосредованно путем придания их содержанию статуса норм внутригосударственного права отсылочной нормой. Как показывает практика, для имплементации норм МГП необходимо вносить коррективы, добавлять или уточнять предписания российских нормативных правовых актов.

Несмотря на то, что в юридической литературе встречаются различные термины для обозначения **способов** имплементации (трансформация, отсылка, инкорпорация, легитимация, адаптация, рецепция), автор выделяет лишь два — отсылку и инкорпорацию.

**Отсылка** — это обеспечение выполнения международного договора, нормы которого сформулированы достаточно конкретно и полно, путем указания во внутригосударственном правовом акте на то, что в установ-

ленных случаях надлежит применять правила международного договора. Более того, в результате отсылки положения некоторых неправовых актов (резолюции конференций и международных организаций) могут обретать юридическую силу.<sup>18</sup> Существует несколько **форм** отсылки. Отсылка может относиться *ко всему международному праву* (чаще всего ко всем международным договорам). Такая отсылка содержится в Конституции страны и может быть названа **общей отсылкой** (ст. 15 п. 4 Конституции РФ). Другая форма отсылки — отсылка определенной группы норм внутригосударственного права к *определенной части норм международного права*, и она может быть названа **частичной отсылкой**. Многие законы Российской Федерации, принятые в последние годы, включают в себя формулу: “Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим законом, применяются правила международного договора” (например, п. 1 ст. 18 Закона РФ “о беженцах” и др.). Отсылка одних правовых норм к другим — довольно распространенный элемент юридической техники, в том числе и в рамках внутригосударственного права). Отсылка санкционирует применение норм отсылаемой системы (отрасли) в сфере действия отсылающей системы (отрасли). Отсылка как способ имплементации норм международного права на территории государства возможна лишь к тем положениям норм международного права, которые сформулированы достаточно конкретно и полно, то есть которые по своему характеру готовы к применению для регулирования отношений с участием субъектов внутригосударственного права. Такие нормы называют самоисполняющимися. Только они могут применяться для регулирования отношений с участием субъектов внутригосударственного права без конкретизации их применительно к праву государства. Поэтому нецелесообразно принимать для имплементации таких договоров в каждом случае нормы внутригосударственного права, повторяющие положения международного договора. Однако нормы международного права применяются при этом не непосредственно, а опосредованно отсылочной нормой внутригосударственного права. Положения международных договоров, направленные на урегулирование внутригосударственных отношений, как правило, формулируются довольно широко, то есть устанавливают лишь границы поведения, а не конкретные правила. Ясно, что такие положения норм международного права не могут применяться для регулирования конкретных внутригосударственных отношений, то есть они являются несамоисполняющимися. Эти теоретические положения нашли реализацию в законодательстве России. В ст. 5 п. 3 Закона РФ “О международных договорах Российской Федерации” указывается: “Положения офици-

ально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующих издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты”.

Для того, чтобы международный договор исполнялся на территории государства, необходимо принятие определенных мер в соответствии с установленными конституционными процедурами. Ратификация, как указано в ст. 2 Закона РФ “О международных договорах”, означает форму выражения согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора. Придает ли ратификация договору силу внутригосударственного закона? Видимо, это не всегда так, поскольку договор регулирует отношения между государства и другими субъектами международного права и не наделяет правами и не налагает непосредственно обязательств даже на отдельные органы государства, а тем более на граждан и юридических лиц. Обязательность договора следует в силу указания ст. 32 Закона “О международных договорах Российской Федерации”, на основании которой Президент, федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации должны обеспечить в пределах своих полномочий выполнение международных договоров Российской Федерации. Благодаря отсылке, положения многих международных договоров действуют после их вступления в силу и на международной арене, и внутри страны, регулируют отношения с участием субъектов внутригосударственного права, но причиной тому является не ратификация договора, а те отсылочные нормы внутреннего права, которые санкционируют применимость положений международных договоров для регулирования отношений между субъектами внутригосударственного права.

Именно нормы внутригосударственного права определяют порядок имплементации норм международного права. Однако договоры, устанавливающие лишь рамки, в пределах которых сами государства уточняют и конкретизируют свои обязательства, относящиеся к регулированию общественных отношений, сторонами которых являются субъекты внутригосударственного права, не могут применяться внутри страны в результате отсылки к ним. Поэтому более универсальным способом имплементации является принятие государством правовых норм (изменение или отмена уже существующих), способствующих исполнению предписаний международного права. **Инкорпорация**, то есть включение, дает возможность внести в первоначальный текст правовых актов все последующие официальные изменения и дополнения, исклю-

чить отмененные нормы, выявить несогласованности, противоречия и др.<sup>19</sup> При этом правила договора порождают тождественные правила во внутригосударственном праве в силу самого акта ратификации или иного вида принятия договора. Различают инкорпорацию официальную и неофициальную. При этом следует иметь в виду, что изданные во исполнение норм международного права нормы внутригосударственного права — это всегда другие нормы как по своей юридической, так часто и по социальной природе.

В Российской Федерации используются оба вышеуказанные способа имплементации норм МГП. Общую отсылку содержит ч. 4 ст. 15 Конституции России. Частичная отсылка содержится, как правило, в тех нормативно-правовых актах, в сферу действия которых наиболее часто попадают международные отношения немеждугосударственного характера. Так, например, Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны в ст. 146 предусматривает, что “Высокие Договаривающиеся Стороны берут на себя обязательство ввести в действие законодательство, необходимое для обеспечения эффективных уголовных наказаний для лиц, совершивших или приказавших совершить те или иные серьезные нарушения настоящей конвенции”. Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов в ст. 2 предусматривает, что “каждое Договаривающееся государство обязуется применять в отношении такого преступления суровые меры наказания”. Ясно, что без конкретизации санкций за такие преступления невозможна реализация положений международных договоров. Поэтому положения таких договоров имплементируются посредством инкорпорации. Так, в Уголовном кодексе РФ содержится ряд статей, принятых с целью реализации соответствующих международных договоров (например, ст. 205 — терроризм, ст. 206 — захват заложника, ст. 211 — угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава, ст. 271 — нарушение правил международных полетов и, безусловно, глава 34 — Преступления против мира и безопасности человечества). Однако многие из указанных статей УК РФ содержат в характеристике запрещенного деяния указание на его запрещенность международным договором Российской Федерации. Совершенно особое значение имеют ст. 11 — 13 УК РФ, регламентирующие действие уголовного закона в отношении лиц, совершивших преступление на территории РФ, вне пределов РФ, а также вопросы выдачи лиц, совершивших преступление. Содержащаяся в этих статьях оговорка (“если иное не предусмотрено международным договором РФ”) представляет собой пример частичной отсылки.

При заключении международного договора, фиксирующего опреде-



ленную совокупность юридических норм, возникает два вида разнопорядковых правоотношений. С одной стороны, это отношения между субъектами международного договора по поводу оговоренных в нем прав и обязанностей, а с другой — отношения между соответствующими органами государства (участника международного договора) по поводу имплементации вытекающих из международного договора обязательств. Возникающие в связи с заключением международного договора международные правоотношения регулируются непосредственно его нормами. Внутригосударственные же правоотношения в этом случае будут регулироваться нормами внутригосударственного права. Международный договор в этом случае выступает лишь в качестве юридического факта, вызывающего необходимость внутригосударственного правотворчества и установления соответственно внутригосударственных правоотношений.

Безусловно, все это требует обеспечения функционирования специального правового **механизма имплементации**. Профессор И. Н. Арцибасов, употребляя в данном контексте термин “трансформация”, указывал: “Суть механизма трансформации норм международного права во внутригосударственное право состоит в том, что государство обязано обеспечить выполнение международных обязательств путем издания национальной нормы”<sup>20</sup>. К этому можно было бы добавить — и установить меры контроля за ее реализацией. Механизм имплементации международно-правовых норм означает органическое взаимодействие и взаимосвязь международно-правовых и внутригосударственно-правовых средств, используемых субъектами права с целью их реализации на международном и внутригосударственном уровнях.

Под “**механизмом имплементации**” норм международного права во внутригосударственном праве следует понимать предусмотренную как непосредственно международным договором, обычаем, принципом, так и внутригосударственным законодательством совокупность правовых норм, устанавливающих систему мер контроля за их осуществлением. Чаще всего при этом имеются в виду определенные органы государства, либо специально созданные с этой целью международным договором, и процедура их работы.<sup>21</sup> *Международный механизм имплементации* норм МГП представляет собой совокупность норм МГП, регламентирующих совместную организационно-правовую деятельность субъектов международного права, направленную к осуществлению целей, заложенных в международных гуманитарных обязательствах. *Внутригосударственный механизм имплементации* норм МГП представляет собой совокупность норм внутригосударственного права, устанавливающих процессуальный порядок реализации норм МГП, регламентирующих организационно-правовую деятельность органов государства и правоприменительную практику в связи с реализацией норм МГП, направленную на обеспе-

чение фактического выполнения принятых государством международных обязательств. Связующим звеном между МГП и внутригосударственным правом России выступает Конституция РФ.

Важным аспектом функционирования МГП является *контроль* как процесс обработки информации, призванный определить соответствие поведения субъектов нормам МГП. Указывая на недостаточную исследованность международного контрольного механизма, отметим тенденцию расширения контрольных функций государственных органов в выполнении международных обязательств (в том числе МИД и Министерства обороны РФ). Закономерностью является то, что контрольная функция совмещается с функцией имплементации норм МГП. Реальность и эффективность общего международного контроля обуславливает значимость специального (или конвенционного) контроля в отношении определенной конвенции (или группы конвенций) специально созданным для этого механизмом. Однако в области МГП контроль носит скорее подразумеваемый характер. В целях создания юридической базы, установления порядка и направленности контрольной деятельности за имплементацией норм МГП и в порядке, предусмотренном ст. 97 Дополнительного протокола I и ст. 102 Устава ООН, автором предлагается проект внесения поправки (изложения в новой редакции) ст. 84 Дополнительного протокола I “Правила применения” следующего содержания: “Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются представлять Депозитарию соответствующие сведения и документы о принятых мерах внутреннего характера, направленных на обеспечение применения Конвенций и Протокола, которые хранятся вместе с ратификационными грамотами и документами о присоединении. МККК консультируется с Высокими Договаривающимися сторонами относительно мер, которые могут быть совместно приняты, чтобы обеспечить применение Конвенций и Протокола. Высокие Договаривающееся Стороны и стороны-участницы Конвенций представляют для исследования и рассмотрения Генеральной Ассамблеи ООН отчеты о состоянии законодательства и существующей практике по вопросам, связанным с Конвенциями и Протоколом. При оценке состояния законодательства и существующей практики по вопросам, связанным с Конвенциями и Протоколом, Генеральная Ассамблея, другие органы и организации будут обязаны считаться с экономическими, юридическими и иными специфическими условиями каждой страны, с учетом которых эта страна выбирает пути и способы применения Конвенций и Протокола. Эти пути и способы не должны противоречить, или извращать, или каким-либо иным образом препятствовать достижению целей, ради которых приняты Конвенции и Протокол”. Включение в Дополнительный протокол I такой формулировки позволило бы разработать и определить четкий порядок, границы и направления всей контрольной деятельности за имплементацией норм МГП.

Исходя из того, что система государственных органов и установлен-

ная процедура их деятельности могут обеспечить функционирование механизма имплементации, выделим следующие элементы обеспечения механизма имплементации: 1) конституционное обеспечение; 2) законодательное обеспечение; 3) административное обеспечение; 4) судебное обеспечение.

Отсылочные нормы Конституции и законодательства РФ порождают юридическую обязанность государственных органов инкорпорировать нормы МГП в законах и подзаконных (в частности, ведомственных) нормативных правовых актах, довести их требования до конкретных исполнителей-субъектов внутригосударственного права. Примером имплементационного акта со всеми присущими ему атрибутами может служить Федеральный закон "О ратификации Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении"<sup>22</sup>. Во-первых, он устанавливает, что выполнение обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции, обеспечивается федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ в пределах их полномочий. При этом четко разграничены полномочия Президента, Правительства РФ, палат Федерального Собрания РФ и органов государственной власти субъектов РФ. Во-вторых, определено, что расходы на химическое разоружение предусматривается в структуре федерального бюджета отдельной строкой (п. 2 ст. 2). Причем, финансирование мероприятий по выполнению Конвенции увязывается с социальной защитой населения и охраной окружающей среды в связи с выполнением Конвенции. В-третьих, предусмотрена процедура ежегодного доклада Правительства Федеральному Собранию РФ о ходе выполнения Конвенции, содержание такого доклада. В-четвертых, определено, что Российская Федерация для защиты своих интересов вправе использовать установленные процедуры для принятия решения о прекращении (в том числе денонсации) либо приостановлении действия Конвенции.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти установлены положениями о них, которые служат и юридическим основанием их деятельности по применению права. В пределах своих полномочий такие органы издают нормативные акты, т. е. совершают в достаточной мере инициативные действия по наделению подчиненных либо ведомственных им органов и должностных лиц правами и обязанностями.

К компетенции Конституционного Суда РФ отнесены задачи следить за конституционностью законодательных актов и контролировать конституционность не вступивших в силу международных договоров. Однако Суд в своем постановлении от 31 июля 1995 г. рекомендовал Федеральному Собранию упорядочить законодательство об использовании Вооруженных Сил, а также об урегулировании других возникающих в условиях конфликтов вопросов, в том числе вытекающих из Дополнительного протокола к Женевским конвенциям 1949 г., касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера.

Особая роль придается содержащимся в постановлениях Пленумов Верховного Суда РФ разъяснениям по вопросам применения законодательства. Их значение для практики федеральных судов общей юрисдикции состоит в том, что на суды возлагается обязанность разрешать дела в точном соответствии с действующим федеральным законодательством, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Имплементацию норм международного гуманитарного права призваны обеспечивать нормы конституционного, уголовного, уголовно-процессуального, административного и военного права РФ. МГП обязывает государства обеспечить безусловное выполнение всех его норм как на международном, так и на внутригосударственном уровне. В этих целях государства должны предпринимать меры правового, организационного характера, а также по обучению и распространению знаний (в частности, среди военнослужащих). Спектр вопросов, связанных с имплементацией международных обязательств в области МГП, весьма широк и требует координации деятельности многих заинтересованных органов государства. Имеющийся опыт 35 государств доказывает необходимость создания межведомственной **Комиссии при Правительстве РФ по международному гуманитарному праву** как постоянно действующего консультативного межведомственного рабочего органа Правительства, призванного координировать деятельность в области имплементации норм МГП<sup>1</sup>. В состав комиссии должны входить представители заинтересованных органов государственной власти и управления (МО, МВД, МИД, юстиции, образования и др.). Ее деятельность должна быть направлена на изучение и оценку законодательства РФ в части соответствия его нормам МГП, содействие приведению законодательства в соответствие с нормами МГП, подготовку консультативных заключений по проектам международных договоров и нормативных правовых актов РФ, координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, содействие распространению знаний о МГП, сбор и анализ информации о его развитии, организация сотрудничества и взаимодействия с МККК и другими международными организациями. Необходим учет того фактора, что в соответствии с ч. 3 ст. 104 Конституции РФ законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые на счет государственного бюджета (а именно таковыми являются все акты в области МГП), могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства РФ (в котором должен отражаться прогноз всех правовых последствий принятия такого законопроекта). Вступление в силу закона должно быть связано с началом нового бюджетного года либо должны вноситься изменения в действующий закон о бюджете. Тем самым представляется возможным обеспечить комплексный подход в решении стоящих задач.

В Концепции национальной безопасности России прямо указано, что «угрозы национальной безопасности РФ в оборонной сфере кроют-

ся в несовершенстве нормативной правовой базы". Среди мер **правового характера**, которые должны быть приняты для обеспечения применения норм МГП, особое место занимает разработка и принятие новых, несение изменений и дополнений в действующие законы РФ, Указы Президента, постановления Правительства. Назрела практическая необходимость разработки проекта "Основ законодательства Российской Федерации о международном гуманитарном праве". На основе норм МГП и имеющегося собственного опыта военного строительства предполагается развитие военного законодательства РФ, которое призвано деятельно регламентировать общие и специальные вопросы применения ВС РФ, планирования, подготовки и проведения военных операций. Перечень нормативных правовых актов, в той или иной мере затрагивающих рассматриваемые вопросы, относительно невелик. Его условно можно разделить на *два основных направления*, по которым предполагается его развитие и совершенствование. Первое направление охватывает общие вопросы, призванные создать единую систему правового обеспечения национальной безопасности и управления кризисными ситуациями и включает законы "Об обороне", "О безопасности", "О чрезвычайном положении", "О мобилизационной подготовке и мобилизации", "О гражданской обороне", "О государственной границе" и др. Второе направление охватывает специальные вопросы, призванные создать единую систему, закрепляющую внутреннюю организацию и основные направления деятельности силовых министерств и ведомств и включает законы "О внутренних войсках МВД", "О милиции", "Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации", "О Федеральных органах правительственной связи и информации" и др.

Автор, отмечая потенциальную реальность возникновения угроз национальной безопасности России (кризисных ситуаций), указывает, что органы государственной власти лишь в случае возникновения чрезвычайных кризисных ситуаций вправе вводить ограничения конституционных прав и свобод граждан, изменять компетенцию нижестоящих государственных органов и органов местного самоуправления. Эти ограничения могут осуществляться лишь в рамках чрезвычайного или военного положения, которые должны выступать как правовые институты, содержащие нормы конституционного, административного, военного права РФ и международного права. Основным содержанием института *чрезвычайного положения* является административно-правовой режим, в рамках которого применяются чрезвычайные меры. Режим чрезвычайного положения вводится для урегулирования внутрис государственного вооруженного конфликта низкой интенсивности. Существующая процедура введения и отмены данного режима не в полной мере охватывает потенциально возможные ситуации, в связи с чем должны быть расширены полномочия Совета Федерации (в том числе для ситуаций, когда Президент РФ не в состоянии выполнять свои обязанности). Требуется специального нормативного урегулирования вопрос о

привлечении ВС РФ для поддержания режима чрезвычайного положения, поскольку такое решение должно приниматься Президентом только с согласия Совета Федерации. Вопрос о создании хорошо продуманной правовой базы для применения ВС РФ во внутригосударственных вооруженных конфликтах с определением их функциональных задач имеет принципиальное значение.

Внутригосударственный вооруженный конфликт высокой интенсивности либо участие в конфликте третьего государства на стороне повстанцев (которому дана квалификация как угроза агрессии) требуют установления *режима военного положения*. Конституция РФ (ч. 3 ст. 87) прямо указывает, что режим военного положения должен регулироваться федеральным конституционным законом. Однако такой закон пока не принят. Очевидно, что законодательство военного времени должно основываться на нормах МГП, Концепции национальной безопасности России и быть тесно связано с законодательством о порядке и способах ведения боевых действий Вооруженными Силами РФ. Рассматривая акты военного законодательства, автор отмечает, что содержащиеся во многих и них отсылки к МГП не решают проблем, и в нормотворческой деятельности необходимо использовать инкорпорацию норм МГП в военное законодательство.

Российское уголовное право не должно включать в себя международные договоры или отдельные их статьи в качестве самостоятельных источников норм российского уголовного права, но должно быть приведено в соответствие с принципами и нормами международного права (ч. 2 ст. 1 УК РФ). Так, состав преступления агрессии (ст. ст. 353, 354) сформулирован в соответствии с Уставом Нюрнбергского трибунала, а в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН “Определение агрессии” 1974 г. и п. 2 ст. 15 Проекта кодекса преступлений против мира и безопасности человечества дается иная формулировка со ссылкой на Устав ООН. Поэтому проблема толкования термина “агрессивная война” может стать препятствием для привлечения виновных к ответственности. Статья 356 УК РФ квалифицирует военные преступления как “применение запрещенных средств и методов ведения войны” и является бланкетной. В ней деяние признается преступным лишь в силу его незаконности, без определения признаков состав, хотя в МГП выделяют, например, ряд нарушений методов ведения войны, не являющихся преступлениями. Представляется, что законодатель имел в виду лишь серьезные нарушения норм МГП. Эти нормы должны быть четко сформулированы. Для пресечения всех иных действий каждое государство-участник должно предпринять все необходимые меры. Формами нормативного закрепления таких мер может быть уголовное, административное законодательство, а также нормативные правовые акты, определяющие дисциплинарную практику. Однако приходится констатировать отсутствие правовых норм в законодательстве РФ, направленных на пресечение иных действий, противоречащих МГП, помимо

серьезных нарушений. Подлежит детальной проработке в мирное время и включению в УК РФ глава об уголовной ответственности за преступления против военной службы, совершенные в военное время либо в боевой обстановке.

Необходимо разработать комплекс нормативно-правовых актов (закон — устав — наставление — инструкция) о порядке обращения с военнопленными в период международного вооруженного конфликта, включив в них положения об освобождении под честное слово, и с задержанными в период внутригосударственного вооруженного конфликта. Как и 100 лет назад, представляется важным дать наказ вооруженным силам о законах и обычаях вооруженной борьбы, поскольку Руководство, введенное приказом МО 1989 г. № 75, морально устарело и не отвечает потребностям сегодняшнего дня.

Принимаемые меры правового характера должны устанавливать общие подходы, в рамках которых могут и должны приниматься **меры организационного характера**. Именно в этом будет проявляться организующая роль межведомственной комиссии по МГП. Предстоит решение вопросов размещения военных, медицинских объектов, установок и сооружений, содержащих опасные силы, решение проблем опознавания, порядка создания особых зон и местностей, погребения погибших, организация работы юридических советников.

Особое значение имеет проблема **распространения знаний о МГП** как среди военнослужащих ВС РФ, так и среди гражданского населения. С целью подготовки специального персонала для обеспечения деятельности по реализации норм МГП предлагается возложить на соответствующие подразделения министерств и ведомств обязанности по обеспечению деятельности, связанной с имплементацией и распространением знаний о МГП, а также определить круг лиц, в чьи должностные обязанности входит обеспечение этой деятельности. Статья 19 Устава внутренней службы ВС РФ содержит прямое предписание каждому военнослужащему — знать и неукоснительно соблюдать правила ведения военных действий, обращения с ранеными, больными, лицами, потерпевшими кораблекрушение, гражданским населением в районе боевых действий, а также военнопленными. Ключевая роль в этом принадлежит командирам всех степеней. Необходимо предпринять ряд мер по совершенствованию правовой подготовки личного состава как в обязательных, так и в факультативных формах. Представляется важным включение в учебные программы всех учебных заведений основ международного гуманитарного права. При этом акцент должен быть сделан на подготовку государственных служащих, юристов, врачей и педагогов.

Безусловно, имплементация норм МГП не исчерпывается только совершенствованием военного законодательства. В решающей мере конечный результат будет обеспечен слаженной работой государственно-правового механизма, который призван обеспечить выполнение норм МГП субъектами внутригосударственного права. Осуществление

обязательств в области МГП позволит России повысить свой авторитет на международной арене, успешно строить демократическое правовое государство.

<i>Действующая редакция ст. 84 Дополнительного протокола I</i>	<i>Новая редакция (проект) ст. 84 Дополнительного протокола I, предлагаемая автором</i>
<p>Высокие договаривающиеся стороны в самые кратчайшие сроки направляют друг другу через посредство депозитария и, в случае необходимости, через посредство Держав-покровительниц, свои официальные переводы настоящего Протокола, а также законы и положения, которые они могут принять для обеспечения его применения.</p>	<p>Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются представлять Депозитарию соответствующие сведения и документы о принятых мерах внутреннего характера, направленных на обеспечение применения Конвенций и Протокола, которые хранятся вместе с ратификационными грамотами и документами о присоединении. МККК консультируется с Высокими Договаривающимися сторонами относительно мер, которые могут быть совместно приняты, чтобы обеспечить применение Конвенций и Протокола. Высокие Договаривающиеся Стороны и стороны-участницы Конвенций представляют для исследования и рассмотрения Генеральной Ассамблеи ООН отчеты о состоянии законодательства и существующей практике по вопросам, связанным с Конвенциями и Протоколом. При оценке состояния законодательства и существующей практики по вопросам, связанным с Конвенциями и Протоколом, Генеральная Ассамблея, другие органы и организации будут обязаны считаться с экономическими, юридическими и иными специфическими условиями каждой страны, с учетом которых эта страна выбирает пути и способы применения Конвенций и Протокола. Эти пути и способы не должны противоречить, или извращать, или каким-либо иным образом препятствовать достижению целей, ради которых приняты Конвенции и Протокол.</p>

<sup>1</sup> См.: Усиков А. В., Яременко В. А. "Анатомия "малых войн"/Независимое военное обозрение. № 42 (116), 1998 г., с. 4.

<sup>2</sup> Военное законодательство Российской империи (Кодекс Русского Военного Права)/Сост. Савинкин А. Е. М., 1996, с. 387.

<sup>3</sup> См.: Международный журнал Красного Креста, 1997, № 18, с. 643—653.

<sup>4</sup> Klafkowski A. Prawo miedzynarodowe publiczne. Warszawa, 1964, s. 332.

<sup>5</sup> Текст опубликован в: Schindler D., Toman J. The Laws of Armed Conflicts, 2 ed., Geneva, 1981, p. 3—23.

<sup>6</sup> См.: Празднование 125-й годовщины подписания Санкт-Петербургской декларации 1868 года, МККК, Женева, 1994.



<sup>7</sup> Военное законодательство Российской империи (Кодекс Русского Военного Права)/Сост. Савинков А. Е. М., 1996, с. 389.

<sup>8</sup> Эти нормы могут для своей реализации нуждаться в помощи норм, регулирующих внутреннюю деятельность организации (т. е. внутреннего права международной организации).

<sup>9</sup> Мюллерсон Р. А. Соотношение международного и национального права. М., 1982, с. 58—59.

<sup>10</sup> Усенко Е. Т. Согласование и взаимодействие международного и национального права в российской Конституции. МЖМП. 1995 г., № 2.

<sup>11</sup> Так, Даниленко Г. М. указывает, что проблема имплементации имеет технико-юридический характер. См.: Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994, с. 119.

<sup>12</sup> Дословно то лат. im-pleo — наполнять, исполнять.

<sup>13</sup> Англо-русский словарь. М., Русский язык, 1989 г., с. 257.

<sup>14</sup> Dictionary of English Language, N. Y., 1968, p. 667.

<sup>15</sup> Wester's Third New International Dictionary, Cambr. (Mass.), 1966, p. 1134.

<sup>16</sup> Словарь международного права. М., "Международные отношения", 1986 г., с. 102.

<sup>17</sup> Юридический энциклопедический словарь. М., ИНФРА-М, 1996 г., с. 116.

<sup>18</sup> Этот процесс Черниченко С. В. называет "легитимацией". См.: Черниченко С. В. Международное право: современные теоретические проблемы. М., 1993, с. 145.

<sup>19</sup> Словарь международного права. М., 1982, с. 56.

<sup>20</sup> Арцибасов И. Н., Егоров С. А. Вооруженный конфликт: право, политика, дипломатия. М., 1989, с. 176.

<sup>21</sup> Словарь международного права. М., 1986, с. 102.

<sup>22</sup> Собрание законодательства РФ. 1997, № 45, ст. 5138.

<sup>23</sup> Ю. А. Тихомиров предлагает создать общий Совет по обеспечению соответствия российского законодательства стандартам межгосударственных организаций, выработать набор типичных требований к "правовой готовности" и принимать конкретные целевые программы. См.: Тихомиров Ю. А. Реализация международно-правовых актов в российской правовой системе. /Журнал российского права. № 3/4, 1999 г., с. 89.

---

## МОСКОВСКИЙ ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

ЛР № 01070 от 7 октября 1997 г.

Подписано в печать 02.11.1999 г. Формат 60×88<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная. Гарнитура "Таймс". Печать офсетная. Усл. печ. л. 13,0. Уч.-изд. печ. л. 13,62. Тираж 1100. Изд. спецвыпуск — МЖМП/99. Зак. № 549. Цена договорная.

---

Отпечатано с оригинал-макета Редакционно-издательского отдела МГИМО(У) МИД РФ в типографии ГФ "Полиграфресурсы". 101429, Москва, ул. Петровка, 26.